

Miguel Ignacio Purroy

UN PROBLEMA DE LEGITIMIDAD

Innecesaria pero útil

La Ley Habilitante

El Jueves 8 de Julio el Ministro de Hacienda, Carlos Rafael Silva, introdujo finalmente el Proyecto de Ley Habilitante (LH) para su consideración en el Congreso. No fue probablemente un momento grato para el Dr. Silva, quien antes había puesto en duda la legalidad misma de incluir la materia fiscal en los poderes especiales y, en todo caso, hubiera preferido otro proyecto mucho más reducido. Pero no habrá sido la primera ni la última vez que el Dr. Silva haya tenido que hacer gala de disciplina y tolerancia.

Surgen frente a esta materia sentimientos encontrados. No encaja bien en la filosofía democrática poner en manos de un gobierno «seismesino» asuntos tan importantes para el futuro del país. Pero también es tristemente real la incapacidad del parlamento —del actual y probablemente también del próximo— para asumir su responsabilidad legislativa. Por otra parte, ninguna de las materias de la LH es realmente urgente ni va a resolver la crisis económica de 1993, pero no cabe duda de que allanarían enormemente el camino del próximo gobierno.

CARTA AL NIÑO JESUS

Originalmente, el gabinete saliente propuso al Presidente Velásquez un proyecto de cuatro materias, circunscritas al área tributaria y al sistema financiero. Posteriormente se amplió el proyecto a siete materias y finalmente resultaron ser diecisiete. El Proyecto ha resultado ser una «carta al niño Jesús» colectiva del gabinete, donde cada ministro ha colocado la materia que más le preocupa. El actual texto dista mucho también del acuerdo que las cúpulas partidistas elaboraron en los días previos al nombramiento del nuevo Presidente. Era esperable este crecimiento acelerado de la crea-

tura a la luz de la amplitud de las consultas abiertas por el Presidente. De cualquier forma, pensarán Ramón J. Velásquez y su ministro de Hacienda, ya se encargará el Congreso de aplicarle la tijera al Proyecto.

El gobierno provisional nació con la promesa del estamento político de suministrarle poderes especiales a través de una LH para atacar los problemas económicos y fiscales más urgentes. El fantasma de la crisis fiscal forjó un rápido y fácil consenso. Se sabía que había entre 150 mil y 200 mil millones de bolívares en pagos del Estado retenidos por falta de fondos de Tesorería. Las puertas del financiamiento externo e interno estaban cerradas. Ya se manejaba en ese momento de fines de Mayo la cifra de 350 mil millones de déficit fiscal del gobierno central para 1993, sin contar el déficit de la administración descentralizada. Y esta alarmante situación del Fisco contrastaba con la incapacidad del Congreso para terminar de aprobar dos leyes tributarias (el IVA y el Impuesto a los Activos Empresariales) con casi tres años de letargo parlamentario.

El gobierno vio en la LH la única forma de hacer algo en el corto período de seis meses. Los partidos políticos mayoritarios vieron en ella una vía elegante de sacudirse el costo político de unas leyes impopulares, pero necesarias. Y los empresarios la consideraron como la única posibilidad de desbloquear el conjunto de reformas, que completarían el programa de CAP. Casi nadie cuestionó en ese momento la legitimidad democrática de esos poderes especiales o los riesgos que pudiera implicar suspender las garantías económicas en un momento de tanta tensión social y de tanta animadversión contra todo lo que oliera a «paquete» anterior.

Esa luna de miel alrededor de la LH y del gobierno provisional va a empezar a resquebrajarse ahora que el país se abocará a discutir el contenido concreto de los poderes especiales. De hecho, ya las fuerzas políticas aglutinadas alrededor de Caldera han manifestado su rechazo. Les viene muy bien para su estrategia electoral esta bandera opositora, que habían perdido con la salida de Pérez. Y el mundo empresarial se sentirá muy incómodo cuando no le escuchen sus objeciones a la ley de impuesto a los activos empresariales, o cuando aprueben los Fondos de Retiro sin la contrapartida de la reforma de las prestaciones sociales o cuando la protección del sector agrícola dé pie al inicio de una revisión general del proceso de apertura y de liberación económica.

No se puede menospreciar el razonamiento de quienes cuestionan tanto la legitimidad como la necesidad de la LH. Desde un punto de vista político, la Ley permitiría a los partidos políticos y a sus parlamentarios evadir la responsabilidad de aprobar unas leyes que ellos consideran inconvenientes electoralmente, pero que todos, en privado, reconocen necesarias. Aprobando la LH estarían confesando su fracaso como representantes elegidos por el pueblo para legislar. No es esta deshonra lo que preocupa, sino la violación de la regla democrática básica de que el Congreso está para legislar y el Ejecutivo para ejecutar. Se argüirá que también a Pérez en su primer período y a Lusinchi les otorgaron poderes especiales, pero eso sucedió al inicio mismo de su mandato y con la legitimidad propia de una mayoría parlamentaria recién elegida. No es éste un buen comienzo del proceso de «refundación» de la democracia.

Las dudas sobre la legitimidad política de la Ley se acrecientan cuando algunos pretenden convertirla en un nuevo «viraje» del rumbo económico del país. Un gobierno provisional instalado por la circunstancia fortuita de un enjuiciamiento del Presidente constitucional y a falta de seis meses de un proceso de elecciones generales, debería inhibirse de emprender cambios de rumbo que predeterminen o «encamisen» el ámbito de acción del nuevo gobierno democrático. Su función debería limitarse a mantener ope-

rando el aparato administrativo del Estado, a remover los escollos que entorpecen el cumplimiento de sus funciones básicas, y a cumplir los compromisos contractuales internos y externos ya adquiridos. ¿Tendría sentido, por ejemplo, que este gobierno provisional pusiera en marcha un proceso —difícilmente reversible— de descentralización, con el que un futuro gobierno de Caldera no estaría probablemente de acuerdo? ¿O que revirtiera un proceso de apertura comercial, que un futuro gobierno de Alvarez Paz probablemente no compartiría? Tales marchas y contramarchas no son buenas para el país.

¿ES REALMENTE NECESARIA?

Se han planteado dudas también sobre la necesidad de la LH. En la justificación original privó la gravedad de la crisis fiscal. Nadie la pone en duda. Pero ninguna de las leyes tributarias incorporadas aportarán un bolívar al Fisco en este año. Poco se puede hacer ya para tapan el hueco fiscal de 1993, con Ley Habilitante o sin ella. En el mejor de los casos, el IVA empezaría a implementarse a comienzos de 1994. El Impuesto a los Activos Empresariales se aplicará a los ejercicios fiscales que se inicien después de la aprobación de la ley, con lo cual la declaración definitiva de renta se producirá un año después. Aun en el caso de que se establezca la norma de adelantar pagos mensuales estimados, estos se efectuarán en 1994.

Para lo único que serviría la promulgación de las leyes tributarias en este año sería para enviar una señal tranquilizante a los mercados financieros y a los organismos multilaterales. Esto permitiría desbloquear parte de los créditos represados por esos organismos a la espera de que Venezuela cumpla con las condiciones macroeconómicas pactadas. También mejoraría la disposición de los inversionistas locales y foráneos para adquirir títulos de la deuda pública venezolana. En definitiva, mejoraría sustancialmente la capacidad de endeudamiento público para financiar el déficit de 1993. Y este aspecto no es nada despreciable, ya que no se vislumbra otra vía distinta al endeudamiento para tapan el hueco de este año. Porque aparte de los nuevos impuestos y del endeudamiento, sólo quedaría la fuente de recursos de la privati-

zación, pero el marco legal no permite utilizar esos recursos hasta el siguiente ejercicio fiscal, es decir 1994.

Por otra parte, si uno analiza las cinco materias de carácter fiscal (ver la «Guía para entender la Ley Habilitante»), vemos que todas ellas podrían ser aprobadas dentro del período normal de sesiones del Congreso. De hecho, AD y COPEI ya han anunciado que quieren terminar de aprobar en el Congreso el Impuesto a los Activos Empresariales. El texto de la Ley del IVA ya está sobradamente discutido y listo para ser sancionado. Las otras tres materias son muy sencillas de concretar.

INTRUSOS DE ULTIMA HORA

Si en materia fiscal, que fue el argumento original para justificar la LH, surgen dudas sobre su necesidad, más dudoso es todavía el carácter de urgencia de las otras materias. Sin pretender restarle importancia a la reforma del sistema financiero, ninguno de sus aspectos va a solucionar problemas inmediatos. Si de lo que se trata es de meter en vereda a los bancos irresponsables, ya la Superintendencia de Bancos ha venido dictando calladamente resoluciones muy eficaces para suplir, mientras tanto, la tardanza en la reforma de la Ley General de Bancos. Se han incorporado a la LH nuevos proyectos, como la creación del Banco de Comercio Exterior o la diversificación de operaciones de las entidades de ahorro y préstamo, que lucen como inclusiones de última hora sin más justificación que la aprovechar este «canal rápido» de la LH. Suena poco sensato distraer la atención del gobierno provisional con estos nuevos proyectos, cuando hay tantos asuntos graves por resolver.

La misma impresión de intruso de última hora la producen las materias incorporadas en el área de vivienda. Se nota aquí la mano invisible del Secretario de la Presidencia, Ramón Espinoza, y del Presidente del INAVI e hijo del Presidente de la República, José Ramón Velásquez, ambos muy vinculados al campo de la vivienda. Modificar todo el marco institucional del sector habitacional y crear un único organismo rector es una tarea que, por respeto democrático, debería dejarse al nuevo gobierno definitivo. Por otra parte, la reforma de la Ley de Protección al Deudor Hipotecario

introduce en la LH un elemento muy conflictivo. No creo que se pretenda ampliar el subsidio actualmente existente, si ya el gobierno tiene casi dos años de atraso en el pago de ese subsidio a los entes hipotecarios. Y si lo que se pretende es una reducción del subsidio, eso desataría una resistencia combativa por parte de los afectados, que pertenecen a una clase media con mucha capacidad de presión en los medios de comunicación. Aun cuando habría motivos sobrados para eliminar este subsidio tan regresivo socialmente, no parece que éste sea el momento de añadirle más leña al fuego.

Respecto a las dos materias relacionadas con la privatización, ya la fracción parlamentaria de AD ha anunciado su intención de excluirlas de la LH. La reforma a la Ley de Privatización está ya prácticamente lista en las Cámaras y la modificación estatutaria de Aeropostal es un asunto muy puntual de fácil ejecución.

MATERIAS CONTROVERTIDAS

Otra materia que será muy controvertida es la referente a los Fondos de Retiro. Para la inclusión de este tema se ha producido una curiosa alianza entre banqueros y sindicalistas, pero que generará una agria reacción por parte del sector patronal. Se trata de una versión reducida del Proyecto de Reforma de la Ley del Seguro Social, que plantea la creación de fondos «privados» de capitalización individual, que administrarán las contribuciones de los asalariados para sus pensiones de jubilación o invalidez. Estos Fondos no se ofrecen como un sustituto del régimen actual de prestaciones sociales retroactivas, tal como era el planteamiento de los empresarios, sino como algo paralelo y complementario. Si este proyecto se aprueba, los patronos se quedarán sin su principal instrumento para negociar la reforma de las prestaciones. De todas formas, para tranquilidad de los patronos, el proyecto tiene tan poca solidez desde el punto de vista financiero-actuarial, que resultará fácil abortar su discusión.

Quedan dos materias, finalmente, que por su complejidad y novedad no pudieran ser resueltas por el Congreso. Está, en primer lugar, la normativa para regular el proceso de descentralización y de transferencia de competencias hacia los

gobiernos locales. En mi opinión, de todos los aspectos contenidos en la LH, éste es, quizás, el que más se justifica. Es materia urgente, porque se necesita una respuesta rápida al colapso financiero y operativo de servicios sociales importantísimos, como sería la atención de la salud. Y es una materia muy compleja técnicamente y sobre la que no existen siquiera borradores de proyectos, como para pretender que las cámaras legislativas puedan abordarla en corto tiempo.

La otra materia compleja se refiere a las medidas de apoyo al sector agrícola. Es ésta la única área de la LH, que podría interpretarse como una rectificación del programa económico anterior y que pudiera abrir la puerta para que otros sectores productivos reclamen también medidas proteccionistas. En el gobierno provisional, los reclamos de los productores agrícolas sometidos al rigor de la competencia externa y de las altas tasas de interés han encontrado gran acogida. Priva en este gabinete la estrategia de la «seguridad alimentaria» por encima de la política de «eficiencia competitiva» de los cuatro años pasados. Proteger a los agricultores sin castigar a los consumidores y sin descargar sobre el Estado el peso de los subsidios será una tarea muy difícil, casi milagrosa. No es asunto que pueda manejarse a nivel del Congreso, pero tampoco está nada claro que se necesiten para ello los poderes especiales de la LH. De hecho, el gobierno ya ha empezado a adoptar ciertas medidas, como la fijación de un arancel compensatorio de 56 % sobre la importación de quesos o la prohibición temporal de importación de azúcar.

BIENVENIDA SEA, A PESAR DE TODO

De este somero análisis del contenido y de la necesidad de la LH, pudiéramos extraer las siguientes conclusiones:

- 1) Las únicas materias aparentemente urgentes, que justificarían una LH, son las referidas a la cuestión fiscal y al proceso de transferencia de competencias. Las primeras, sin embargo, no aportarán ninguna solución inmediata al problema del déficit de 1993. Tendrían, a lo sumo, un efecto indirecto por la vía de facilitar el endeuda-

GUIA PARA ENTENDER LA LEY HABILITANTE

¿Para qué la Ley?

La Ley Habilitante (LH) sirve para otorgar al Presidente de la República poderes especiales para que, en Consejo de Ministros, decreta medidas extraordinarias en materia económica y financiera (de acuerdo al Art. 190, Ordinal 8º de la Constitución).

¿Por qué la Ley?

La LH se hace necesaria porque la Constitución establece que sólo el Congreso podrá legislar en materias económicas (ésta es una de las llamadas «garantías económicas» para evitar la arbitrariedad del Poder Ejecutivo). En vista de que el actual Congreso no ha sido capaz de aprobar una serie de leyes urgentes para enfrentar la crisis y de que el tiempo apremia, se le quiere otorgar al gobierno la facultad de emitir decretos-leyes en esas materias estancadas.

Duración de la Ley

El Gobierno dispondrá de 90 días para promulgar los decretos-leyes, después de que el Congreso apruebe la LH.

Contenido de la Ley

La LH simplemente enumera las materias sobre las que se autorizará al Ejecutivo a dictar medidas. Fija algunos criterios muy generales de cuál debería ser la orientación de esas medidas. Corresponderá luego al gobierno elaborar los textos detallados de los decretos.

MATERIAS SOBRE LAS QUE SE DICTARÁN MEDIDAS

A) AREA TRIBUTARIA

Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Establecimiento de un impuesto sobre el valor «añadido» de cada venta, es decir, sobre la diferencia entre el valor de venta y el costo de compra de los productos. El impuesto se irá cobrando en cada eslabón de la cadena de producción y comercialización de los productos. De esta forma, la LH adopta el esquema original propuesto en 1990 y abandona las propuestas posteriores de un impuesto general a las ventas.

La tasa de impuesto no podrá ser inferior al 5 % ni superior al 15 %. Para no gravar tanto a los sectores de menos recursos, se eximirán del IVA ciertos bienes esenciales o de consumo masivo. El Decreto-Ley del IVA establecerá la participación de los Estados regionales en el monto recaudado.

Impuesto a los Activos Empresariales

Fijación de un impuesto sobre el valor de los activos de las empresas (maquinarias, inventarios, edificaciones, etc.). El Proyecto actualmente existente prevé una tasa del 2 %. Este impuesto será un adelanto de lo que las empresas deban pagar por Impuesto sobre la Renta.

Reforma del Art. 9º de la Ley de Impuesto sobre la Renta

Para permitir que las empresas constituidas como contratos de asociación pública-privada para la explotación de hidrocarburos paguen las mismas tasas de impuesto sobre la renta que el resto de las compañías anónimas (es decir, un 30 % en vez del 67,7 % actual).

Reforma del Art. 12º de la Ley de Impuesto sobre la Renta

Para exonerar de impuesto el enriquecimiento que representarían los aportes de capital de las empresas estatales nacionales (PDVSA) a las nuevas empresas de asociación (por ejemplo, aportes en forma de estudios geológicos o datos técnicos).

Reforma de la Ley de Timbre Fiscal y de Arancel Judicial

Actualizar con nuevas tasas y valores (de acuerdo a la inflación experimentada por la economía) lo que se cobra por concepto de trámites y procedimientos administrativos y judiciales.

B) AREA FINANCIERA

Ley General de Bancos y Estatuto del Fondo de Garantía de Depósitos

Fusionar en una sola ley el conjunto de leyes financieras que reposan en el Congreso para lograr que el sistema bancario tenga un patrimonio más sólido, se abra a la competencia extranjera y esté mejor controlado. Se le dará más autonomía y atribuciones a la Superintendencia de Bancos, como ente regulador de la banca.

Reforma del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo

Permitir a las Entidades de Ahorro y Préstamo diversificar sus operaciones y ejecutar actividades hoy reservadas a la banca comercial.

Creación del Banco de Comercio Exterior

Sustitución de FINEXPO por un nuevo banco estatal que atenderá las necesidades de financiamiento y promoción de las exportaciones no tradicionales.

Reforma de la Ley de Mercado de Capital

Dotar a la Comisión Nacional de Valores de personalidad jurídica y patrimonio propios, ampliar sus competencias e incorporar nuevos instrumentos para modernizar su actuación.

C) AREA DE VIVIENDA

Reforma de las Leyes de Política Habitacional y de Protección al Deudor Hipotecario

Flexibilizar la actual ley habitacional para ampliar el financiamiento de viviendas para la clase media. Emitir títulos de deuda pública para cancelar a la banca el subsidio atrasado a los deudores hipotecarios. Instrumentar mecanismos distintos al subsidio con fondos públicos para permitir a los deudores cumplir sus obligaciones (?).

Fusión del INAVI, FONDUR Y BANAP

Reformar las Leyes del Instituto Nacional de la Vivienda, del Fondo de Desarrollo Urbano y del Banco Nacional de Ahorro y Préstamo con el objeto de fusionarlos en un sólo organismo rector de la política urbana y habitacional del país.

D) PRIVATIZACIÓN

Reforma de la Ley de Privatización

Establecer con más precisión los lapsos de aprobación de privatizaciones por parte del Congreso. Permitir a los entes descentralizados dueños de los activos a ser privatizados que perciban parte de los ingresos de la venta. Ampliar la venta de acciones en el mercado de capitales.

Reforma de los Estatutos de AEROPOSTAL

Reformar la Ley de 1978 que convirtió a Aeropostal en Compañía Anónima, pero que contiene disposiciones que hacen inviable legalmente su privatización.

E) DESCENTRALIZACION

Normativa del proceso de descentralización

Normas para agilizar el proceso de transferencia de competencias y servicios a las administraciones regionales, regulando los aspectos económicos y financieros de dichas transferencias. Reforma de la Ley Orgánica de Descentralización en lo que se refiere al traspaso de personal, absorción de pasivos laborales, homologación de sueldos, etc.

Creación de un «fondo intergubernamental» para prestar asistencia financiera y técnica a los programas de transferencia de competencias y crear mecanismos de compensación para los Estados más débiles.

Servicios de Salud

Normas para transferir el patrimonio (hospitales, ambulatorios, etc.) del MSAS y de otros entes públicos a los nuevos Servicios Autónomos de los Estados regionales.

F) OTRAS MATERIAS

Sector Agrícola

Medidas para apoyar a los productores agropecuarios en las siguientes tres áreas:

- refinanciamiento de la deuda de los agricultores y nuevos recursos financieros en condiciones más favorables,
- nuevas pautas para la fijación de precios internos entre los productores y la agroindustria,
- medidas para proteger a la agricultura nacional de la competencia de las importaciones.

Fondos de Retiro

Dictar las normas para el establecimiento de un sistema de pensiones de jubilación, invalidez y sobrevivencia a través de «fondos de retiro» de carácter privado a libre elección de los asegurados.

miento público, que parece ser el único camino hoy disponible para enfrentar el hueco fiscal.

- 2) Varias de las medidas, que pudieran considerarse importantes, como por ejemplo las referidas al área financiera o a la privatización, ya estaban suficientemente adelantadas en el Congreso, como para ser aprobadas por la vía parlamentaria normal.
- 3) La LH se ha desvirtuado por la inclusión a última hora de materias, que no son urgentes y ni siquiera importantes en este momento, tales como las medidas en el área de vivienda, la creación del Banco de Comercio Exterior, el establecimiento de Fondos de Retiro, etc..
- 4) En el caso de medidas como la protección del sector agrícola, que pudieran desencadenar reclamaciones de igual trato por parte de otros sectores productivos, se plantea la objeción de fondo sobre la legitimidad democrática de un cambio de rumbo de la política económica por parte de un gobierno provisional faltando apenas seis meses para unas elecciones generales.

De todas formas, estas objeciones críticas a la LH son hoy «agua pasada», que no van a modificar el hecho de que ya ha sido introducida en el Congreso la solicitud de poderes especiales. El propósito de estos comentarios era simplemente llamar la atención del gobierno para que no se aferre a la aceptación parlamentaria de todas y cada una de las materias y para que luego sea moderado en el uso de los poderes otorgados. En lo que se refiere al Congreso queríamos animarlo para que se reserve y termine de aprobar los proyectos de leyes que ya tiene bastante avanzados. Si la presentación de este proyecto de LH tan amplio sirve para establecer una eficiente división de trabajo entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo para lo que queda de período constitucional, la polémica sobre la LH habrá dado su fruto positivo, a pesar de todas las objeciones. Hay indicios de que será así. Y si el espíritu del gobierno provisional es verdaderamente allanar el camino del próximo gobierno —sin más pretensiones—, bienvenida sea la Ley Habilitante.